

论能人治理下普通村民公共参与的非均衡性

裘 斌 卢福营

摘要 改革开放以来,迅速涌现的农村经济能人逐渐介入农村政治生活,形成了独特的能人治理现象。在能人治理背景下,普通村民的公共参与呈现出程序性参与和实质性参与的不平衡、选举阶段参与和后选举阶段参与的不协调、输出性参与和输入性参与的不对称等非均衡的运作态势。究其原因,主要是能人治理模式的客观影响、制度供给和执行的不足、普通村民自身素质的欠缺。由此,要使普通村民公共参与均衡发展必须促进能人治理下乡村民主的发展、注重公共参与制度供给和执行,同时提升村民的民主素质。

关键词 能人治理 普通村民 公共参与 非均衡性

一 所谓普通村民公共参与,是指普通村民参与村庄公共生活,影响村庄公共权力运作的行为。它是普通村民与村庄政治系统发生直接的行为联系的过程,是普通村民表达自己的意愿于村庄政治体系之中的显性行为^①。根据有关法律和制度规定,普通村民是村民自治的法定主体,具有广泛、深入参与村民自治全过程的权利。能人治理是指由经济能人主导村庄公共权力结构与实际运作过程的村庄治理现象。能人治理给农村发展注入了活力,为普通村民带来了众多利益。但是能人治理也在一定程度上损害了法律赋予普通村民的民主权利,致使普通村民的公共参与呈现出非均衡的运作态势。

1. 程序性参与和实质性参与的不协调。

根据村民自治原则,村民的程序性参与和实质性参与应是一个同步推进的过程。然而,在能人治理背景下,二者之间通常表现出不协调。

一方面,普通村民对村庄公共生活的程序性参与与获得较快发展。调查表明,掌控优势资源的经济能人在治理村庄的过程中,通常注重借助民主方式和程序提升其治村的合法性。比如,在民主选举环节,经济能人一般比较注重根据民主选举制度动员普通村民参与选举。为了竞选获胜,他们运用多种竞选策略和动员方式,动员村民支持自己当选。又如,在民主决策、管理环节,为了让在自己主导下出台的各项村务决策获得通过,管理工作得以顺利开展,经济能人很注重“造势”以及走必要的民主程序。他们时常通过广泛的宣传和动员,争取广大民众的认同,使民主程序按其意图运作,有力地推动了普通村民的程序性参与。

另一方面,普通村民对村庄公共生活的实质性

^① 卢福营:《论村民自治运作中的公共参与》,《政治学研究》2004年第1期。

参与则显得滞后。治理能人往往凭借其权威影响,实施威权治理,实际掌控着村庄公共权力的运作过程。表面看来,在村委会选举中,普通村民广泛参与且表现出较高的积极性。然而,整个选举过程事实上都是由能人主导和操控的,普通村民的选举参与实质上是一个按照能人的主观意愿实施的被动参与过程。在后选举阶段,普通村民的公共参与更少。村庄公共权力的实际运作过程事实上由能人及其主导下的村级组织所控制,普通群众很难获得实质性参与的机会,也很难对村庄治理发挥重大影响,实际上被排除在村务决策管理过程之外。不可否认,普通村民程序性参与的发展有一定的实践价值,“通过在民主形式实践中建立民主规则和程序,训练民众,为民主创造内在的条件,逐步实现由形式化民主到实质性民主的转化”^①。然而,程序性参与毕竟只是民主参与的一个方面,离村民自治的精神实质仍存在较大距离。

2 选举阶段参与和后选举阶段参与的不平衡。

随着村民自治的推进,村民普遍将民主选举村委会视为村庄政治生活的一件大事,日益认识到了自己拥有的民主选举权利的重要性。加之选举过程中有关部门的宣传、乡村能人的动员,故普通村民均能广泛参与选举,呈现出大众化参与的发展态势。

然而,在后选举阶段,能人治理型村庄中的普通村民公共参与却明显不足。在选举中获胜的能人主政后,通常凭借其拥有的优势资源和地位,紧紧掌控村庄的公共权力,普通村民的公共参与往往受到多种不利因素的制约。一是普通村民所能获得的村治信息数量有限、质量不高;二是普通村民忙于生计,往往难以对村治问题密切关注和缜密思考,在与治理能人博弈时总是受其左右;三是普通村民人数众多、利益不同、关系复杂、意见分散,很难在舆论上形成整体合力。因而时常表现出公共参与的无力感,甚至成为特殊的“无政治阶层”。

在能人治理的实践中,由于缺少普通村民对村庄治理的参与和监督,能人可能利用手中的权力谋取私利,从而出现谋利型管理;同时能人也可能在村务管理中违反有关法律和制度,影响村民自治的规范运作,从而出现违规型管理;失去民众监督的能人还可能凭个人喜好经营村庄,从而导致人治型管理^②。上情况应引起有关部门的警惕。

3 输出性参与和输入性参与的不对称。

普通村民的公共参与大致分为输出性参与和输入性参与。村民的输出性参与主要是指其对村庄事务决策予以贯彻和实践的行为。村民的输入性参与则是指其向村庄公共权力系统输入动力和信息,从而影响公共权力决策和运作的行为^③。按照村民自治制度设计的理想目标,村民是村民自治的法定权力主体,既是村务决策的参与主体,又是村务决策实施的参与主体,两者有机统一。据此,普通村民对村庄公共生活的输出性参与和输入性参与应获得协调发展。然而,能人治理背景下二者时常呈现不对称的运作态势。

由于治理能人一般是村庄精英,通过在生产 and 经营中持久的磨炼和考验,逐渐具备了较强的决策能力和较高的管理水平,加之拥有占优势的资源和较高的社会地位,在村民群众中容易获得较高的威望及较大的影响力。因此,能人主导下形成的村务决策容易获得村民群众的支持和拥护,普通村民表现出较高的参与积极性,有力地推动了输出性参与的发展。

相反,普通村民的输入性参与则受到诸多因素的制约。一是普通村民对通过自身参与来影响村庄公共权力运作的价值和作用往往缺乏应有的认识,对参与村庄公共政治生活缺乏应有的热情,甚至出现参与冷漠;二是村民自治尚处在探索和尝试阶段,不少普通村民还没有得到充分的民主训练,公共参与的能力不强;三是普通村民的村治信息主要来自村干部,往往已经过村干部的选择和过滤。因此,普通村民的输入性参与显得不足。

能人治理背景下的普通村民公共参与之所以出现非均衡性,主要是由以下因素造成的:

1 能人治理模式的客观影响。

从理论上分析,能人治理显然属于精英政治范畴。在能人治理模式下,村庄中的治理能人掌控着村庄公共权力,主导着村民自治的运作,在村庄权力

① 徐勇:《乡村治理与中国政治》,中国社会科学出版社2003年版,第62页。

② 卢福营:《村民自治的发展走向》,《政治学研究》2008年第1期。

③ 陶东明、陈明明:《当代中国政治参与》,浙江人民出版社1999年版,第130~131页。

结构中处于核心地位。与村庄精英的公共参与空间膨胀相反,普通村民却因为缺乏社会资源和在村庄治理中的低地位,公共参与空间受到了严重的挤压和侵蚀。这制约了村民自治中普通村民的参与。

在以经济发展为主旋律的现今中国农村,发展经济、带领村民致富逐渐成为村民对村干部的最重要期许。经济能人在竞选获胜后,顺理成章地将治村工作的重心放在促进村庄经济发展和村民富裕上,并自觉不自觉地将其在企业管理中积累的经验付诸村庄治理实践。相反,对于如何促进乡村民主政治发展,他们通常缺乏足够的重视。即使经济能人对村庄治理的规范和程序之类有所关注,他们也主要是为了获得村民的认同,提高治村的合法性基础。由于简单地移植企业管理的经验,在村务管理中常常将村民当做企业员工,习惯于发号施令。经济能人在村庄治理中缺少普遍平等、民主协商的工作理念和作风,影响了普通村民在村庄公共生活中的参与积极性以及对村庄治理过程的实质性介入。

2 制度供给和执行的不足。

村民自治制度赋予了村民参与村庄治理的权利,全体村民由此成为了村民自治的法律主体。但是,村民公共参与权利的兑现和落实,还需要有一系列的具体制度和机制。应当肯定,中央和地方一再倡导扩大基层民主,推动村民有序参与,并为此出台了一系列政策。然而,村民公共参与的制度供给与制度执行情况仍然明显滞后于村民自治发展的需要,制约了普通村民的公共参与。

一是村民公共参与制度供给的不足。首先表现为制度供给的单一性。中国的村庄千差万别,但国家在设计村民自治制度时,简单地把农村视为同构性社会,提供了一个统一的村民自治制度文本。一致性的制度输入显然不能适应日益分化、变迁的农村实际情况。更重要的是,农村社会成员也开始了急剧的分化,成员构成呈现出复杂、多元的利益格局。不同层次的村民具有差异化的利益诉求和表达意愿,在村民自治中实际拥有的社会资源和机会也不同。然而,村民自治的制度设计,依然把村民视为同质性的社会成员,未能根据农村社会变化的新情况和社会分层的客观事实,做出适应性的制度调整,建构多样化的村民公共参与制度。其次表现为制度供给的非均衡性问题。“四个民主”一套车。“民主

选举、民主决策、民主管理、民主监督”理应并驾齐驱、均衡发展。然而,由于我国的村民自治尚处在起步阶段,中央和地方将民主选举环节作为推行村民自治的突破口,并做出了较为详尽的制度安排,后选举阶段三个民主的制度设计则较为粗糙,操作性不强,故容易导致普通村民选举阶段参与和后选举阶段参与的不平衡。同时,在现有的村民自治制度中,侧重于制度的原则性规定,缺乏操作性和程序性的规定;强调规范性制度安排,忽视惩戒性制度安排。这显然不利于普通村民对村庄公共生活的深度介入和实质性参与,也不利于对普通村民公共参与的权利保障和救济。

二是村民公共参与制度执行的虚化。中国农村长期实行政社合一、高度集中的人民公社制度,形成了一套不太按规制办事的行为方式。在社会主义法治国家建设进程中,中国农村改革创新,推行村民自治制度,强调村庄治理中民主与法治的统一。但是,传统的农村管理体制和行为习惯依然严重地影响着农村社会的运行。在能人治理模式下,不少能人不能正确理解和贯彻村民自治的民主和法治原则,既不与村民平等协商,组织和扩大村民的公共参与;又不愿意依制治村,把国家关于村民自治的相关法律制度以及依法制定的村规民约置于一边。他们习惯于按主观意志行事,按“惯例”管理;独断专行,向村民发号施令。

同时,能人治理旨在振兴村庄经济和带领村民致富。在这种工具性价值取向的支配下,他们更倾向于选择少数人决策、村民大众执行的精英治理模式。对于召开村民代表大会、组织干群民主恳谈会等民主管理办法,则因决策时间较长、管理成本较高等,难以得到能人的青睐,从而严重地制约了普通村民的实质性参与和输入性参与。

3 普通村民自身素质的欠缺。

从一定意义上说,村民自治是一场广泛的民主训练,经过二十多年的村民自治实践,村民群众的民主意识逐渐觉醒,民主技能得到了相当程度的提升。但是,不应否认,村民的民主素质与村民自治发展的客观需要之间还有较大差距,特别是普通村民的民主素质较低和公共理性缺乏,已成为进一步提升其公共参与广度和深度的瓶颈。实证研究表明,相当部分普通村民对参与村庄治理热情不足、意识不强、

能力不够,给他们通过对村庄公共生活的实质性参与来表达自己的意见、维护自己的利益带来很大的阻碍。

由此,现阶段村民自治中普通村民的公共参与呈现出动员式参与的特征。在村委会选举阶段,经由有意问鼎村庄领袖位置的能人的动员和裹挟,普通村民公共参与率极高。而在后选举阶段,普通村民失去了能人的动员和支持,表现出一定程度的公共参与无力感。从而导致了普通村民的选举阶段参与和后选举阶段公共参与的不平衡、输入性参与和输出性参与的不对称。

三 基于不同阶层村民参与的差异以及能人治理对普通村民公共参与的制约,我们应积极寻求协商民主取向的参与制度创新。通过村民公共参与制度的完善与创新,让普通村民获得和能人平等沟通的机会,使普通村民的意见和要求成为影响村庄公共权力运作的重要因素,以促进普通村民对村庄治理的全过程参与、实质性参与和输入性参与。

有关部门应把推进基层民主和普通村民公共参与纳入村干部考核的重要指标。比如,在村委会选举时,我们认为,竞选者的承诺不应当只是促进村庄经济发展和村庄建设之类的计划,而应当是经济、政治、文化、社会生活等各方面的综合性治理和建设目标,特别是应提出推进基层民主发展的具体目标。在后选举阶段,应特别注重考察民主决策、民主管理、民主监督等各个环节普通村民的参与广度和深度。

从现阶段的村民自治实践来看,能人治村往往会打破精英治理与制度约束之间的平衡,排斥普通民众在村庄治理中的实质性参与和输入性参与。鉴于此,有必要针对当前制度供给的单一性问题,有关立法和建制主体应根据农村社会日益分化和变迁的实际情况,做出适应性的制度调整,努力建构多样化的村民公共参与制度,为普通村民公共参与的均衡发展提供切实可行的制度保障。

其中,应健全和完善村民代表选举制度和村民代表会议运行机制,使村民代表会议成为事实上的重大村务决策主体。同时,还应进一步探索民主监督的可行方式。在深受传统乡土文化影响的农村社会,重视声望和名誉是各阶层村民的普遍特点。基

于此,通过完善村民对经济能人及村级组织的民主评议制度,来推动普通村民的公共参与和能人治村的民主化、规范化,不失为一种可行的选择。

缺乏法治意识以及依制治村的机制和习惯,对普通村民公共参与的均衡发展造成了负面影响。鉴于此,必须加强对村民的普法宣传和法律服务,在广大村民中逐步树立依法办事的观念,养成依制参与的行为习惯;应注重程序性、救济性机制建设,使村民公共参与制度在可靠的程序保障和切实的救济手段下得到有效贯彻和执行。

在调查中,我们发现,不少普通村民尽管对村庄共同体有较强的归属感和认同感,但由于自身民主素质所限,缺乏向村庄权力运作系统输入动力和信息的能力与水平,因此,要通过富有实效性的培训和教育,提高普通村民的民主素质。

从一定意义上说,参与意识和参与知识关系到一个村民的参与态度和能力。因此,要把“教育农民”作为政府的一项战略性任务,通过对村民的教育和引导,使村民逐步培养起公民意识、民主意识、法律意识,掌握村民自治背景下民主参与的基本知识,特别是要了解村民参与村庄公共生活的规则和程序,以及权利受侵害时的救济和保障办法等,促进村民积极、主动、有效地参与村民自治的全过程。

参与技能决定了村民公共参与的水平。村民的参与技能,在很大程度上有赖于民主实践的训练。因此,有关部门应当积极指导村民广泛参与村民自治实践,如民主恳谈、民情沟通、村务论坛等,让村民经由大量的民主实践,逐渐提升公共参与的责任感,提高公共参与的技能。

本文系国家社会科学基金重点项目“中国特色社会主义道路:基于农民思想变迁的农村和谐发展研究”(项目号:09AZD003)暨教育部人文社会科学规划项目“村民自治发展中的地方创新机制研究”(项目号:09YJA 810024)的阶段性成果。

(本文作者:裘斌 绍兴文理学院副教授;卢福营 杭州师范大学政经学院教授、华中师范大学兼职博士生导师)

责任编辑:杨 好